Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 013 Toekomst financiële sector

Nr. 131 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2016

In deze brief presenteer ik de uitkomsten van de analyse naar de mogelijkheden om toetreding tot de Nederlandse financiële sector van nieuwe spelers, veelal innovatieve partijen, te verbeteren. In de Kamerbrief van 4 november 2015, in reactie op het Actal onderzoek «Regeldruk bij kredietverstrekking»- heb ik toegezegd in samenwerking met de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) – het proces van een vergunningsaanvraag transparanter te maken en zorg te dragen voor een proportionele behandeling van kleine, innovatieve partijen.[1] Daarbij heb ik ook naar aanleiding van de motie Aukje de Vries/Koolmees toegezegd te kijken naar de recente initiatieven en ervaringen in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast heeft het Kamerlid Aukje de Vries, naar aanleiding van de Kamerbrief van 8 maart jl. inzake de FinTech-ontwikkelingen,[2] het «Actieplan FinTech»[3] aan mij overhandigd (Kamerstuk 32 013, nr. 126, blz. 2). Dit Actieplan bevat 10 punten die nagenoeg allemaal aan bod komen in deze «toetredingsbrief».

Deze brief dient gelezen te worden in samenhang met het discussiedocument «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector», dat DNB en de AFM vandaag hebben gepubliceerd.[4] In dit discussiedocument, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd[5], beschrijven de toezichthouders wat zij doen om meer ruimte te kunnen bieden aan de positieve bijdragen van innovatieve marktpartijen.

De concretere maatregelen en acties gericht op het faciliteren van toetreding tot de Nederlandse financiële sector, worden in deze brief beschreven aan de hand van de volgende drie thema's (een integraal

[1] Kamerstuk 29 515, nr. 369.
[2] Kamerstuk 32 013, nr. 122.
[3] Aukje de Vries (maart 2016), «Actieplan FinTech».
[4] DNB en de AFM, «Meer ruimte voor innovatie in de financiële sector».
[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-32013-131
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

overzicht van alle acties en maatregelen is opgenomen in bijlage 1 van deze brief):

1. Verbeteringen in het vergunningverleningsproces
2. Differentiatie in vergunningverlening
3. Proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers

Inleiding

Een ontwikkeling die in het kader van toetreding een steeds belangrijkere rol speelt, is de technologische innovatie in de financiële dienstverlening (FinTech). Het gaat hierbij om FinTech start-ups, bestaande financiële instellingen die technologische toepassingen inzetten alsmede technologische instellingen die het voornemen hebben om financiële diensten te verlenen. FinTech heeft onder andere toepassingen in de bancaire dienstverlening, de betaaldienstverlening, de verzekeringssector, vermogensbeheer en trading en beleggen. In de Kamerbrief van 8 maart jl. ben ik al uitbreid ingegaan op de FinTech-ontwikkelingen. Daarin heb ik aangegeven dat door toetreding van nieuwe spelers FinTech de potentie heeft om de diversiteit van de financiële sector te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van de in Nederland sterk geconcentreerde bankensector verminderd kan worden.[6] Ook DNB heeft zowel in haar studie «Technologische innovatie in de Nederlandse financiële sector»,[7] als in haar Overzicht Financieel Stabiliteit (voorjaar 2016),[8] aangegeven dat FinTech nieuwe kansen biedt en het de concurrentie in de financiële sector kan bevorderen.

Huidig (toezicht)kader

Op dit moment zijn de regels en toezichtkaders voor financiële instellingen vooral geschoeid op de leest van een niet-digitale wereld. Echter, het financiële landschap is aan het veranderen. Nieuwe spelers richten zich – vaak met een innovatief bedrijfsmodel – op een niche of vernieuwen een element uit de waardeketen, waarop zij de concurrentie aan willen gaan met de gevestigde partijen. Dit veranderende landschap, met andere type spelers die zich aan de poort melden of al op de markt actief zijn, vraagt om aanpassingsvermogen van de toezichthouders. De innovatieve bedrijfsmodellen die de nieuwe spelers hanteren zijn minder eenduidig, waardoor het «traditionele»vergunningenbeleid moeilijker toepasbaar is. Daarnaast dwingt de opmars van technologische innovatie toezichthouders na te denken over nieuwe toezichtvragen, waar zij op dit moment nog niet optimaal op zijn ingericht en toegerust. Daarbij kwam uit het Actal onderzoek en het rondetafelgesprek inzake FinTech van 21 januari 2016 een aantal andere knelpunten van de huidige situatie duidelijk naar voren, zoals de benaderbaarheid van de toezichthouders en de zwaarte van wet- en regelgeving die kan leiden tot *too small to comply* problematiek, met als gevolg dat bestaande spelers bevoordeeld worden.

Nieuw (toezicht)kader

Om de eerdergenoemde kansen die nieuwe, innovatieve spelers met zich brengen ten volle te kunnen benutten, is een aantal veranderingen noodzakelijk. Voor het wegnemen van knelpunten en de groei van FinTech is een open houding van en goede samenwerking tussen regelgever en

---

[6] Kamerstuk 32 013, nr. 122.

[7] http://www.dnb.nl/binaries/DNB%20Onderzoeksrapport%20Technologische%20innovatie%20en%20de%20Nederlandse%20financiele%20sector_tcm46–336322.PDF.

[8] http://www.dnb.nl/nieuws/publicaties-dnb/overzicht-financiele-stabiliteit/index.jsp en http://www.dnb.nl/binaries/423355_1600160_OFS_Voorjaar_16_WEB_tcm46–340663.pdf.

toezichthouders van belang. Wet- en regelgeving, de toezichtkaders en de opstelling van de toezichthouders zullen moeten worden aangepast aan de nieuwe (technologische) ontwikkelingen. Kortom, het is van belang om in Nederland een (toezicht)omgeving te creëren die op deze nieuwe spelers is toegerust en ingericht. De toezichthouders zijn zich hier terdege bewust van en hebben in reactie hierop in de afgelopen maanden een aantal trajecten in gang gezet, waarvan de uitkomsten worden beschreven in het eerdergenoemde discussiedocument.

Daarnaast heeft ook de Nederlandse regering zich reeds uitgesproken positief en met een open houding tegenover FinTech te staan als bron van financiële vernieuwing. Om dit kracht bij te zetten, is dhr. Willem Vermeend benoemd tot Special Envoy FinTech. In die rol zal hij onder meer een brug vormen tussen FinTech-partijen, de overheid en de toezichthouders en kansen en knelpunten van FinTech identificeren met als doel innovatie in de financiële sector aan te jagen en FinTech in Nederland prominent op de kaart te zetten. Het identificeren van de kansen en knelpunten door de Special Envoy, gaat overigens verder dan alleen de toezichtomgeving. Ook op andere gebieden zoals scholing, onderwijs en de fiscaliteit acht hij aanpassingen noodzakelijk om van FinTech een succes te maken. De Special Envoy komt na de zomer met zijn actieplan.

1. Verbeteringen in het vergunningverleningsproces

De Autoriteit Consument & Markt (ACM)[9] en Actal[10] hebben in hun rapporten aangegeven dat de door marktpartijen gepercipieerde moeilijkheden bij het proces tot het verkrijgen van een bankvergunning van DNB één van de voornaamste toetredingsbarrières vormen. Hierbij werd gewezen op (een ervaren) gebrek aan transparantie van de criteria voor vergunningverlening – waar moet een instelling aan voldoen en welke informatie moet waarvoor aangeleverd worden bij DNB – en de duur van het proces.

DNB heeft zich deze kritiek aangetrokken en maatregelen genomen gericht op een efficiënter en transparanter proces met meer (direct) contact met marktpartijen. Ook de AFM heeft naar aanleiding van de bovengenoemde rapporten haar eigen processen nogmaals kritisch tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot de volgende concrete acties, die uitgebreid in het discussiedocument van DNB en de AFM staan toegelicht[11]:
- AFM en DNB lanceren een gezamenlijke InnovationHub, waar marktpartijen terecht kunnen met vragen over regelgeving en beleid met betrekking tot de toepassing van innovaties in de financiële sector.
- AFM en DNB zoeken actief de dialoog met marktpartijen, toezichthouders en regelgevers.
- DNB verbetert momenteel het interne proces voor de behandeling van vergunningaanvragen.
- DNB biedt meer en toegankelijkere informatie over vergunningen, die aansluit bij de informatiebehoefte van de markt. Ook de AFM zet zich in om haar website zo toegankelijk mogelijk te laten zijn.
- Binnen DNB is onlangs een Stuurgroep Innovatie (SGI) opgezet en de AFM heeft sinds begin dit jaar een speciaal programmateam «Innovatie en Fintech».
- De AFM heeft een speciaal crowdfundingteam om algemene vragen en vergunningaanvragen spoedig en adequaat te kunnen behandelen.

---

[9] ACM 2014, «Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector». (bijlage bij Kamerstuk 32 013, nr. 83)
[10] Actal 2015, «Regeldruk bij kredietverstrekking» (bijlage bij Kamerstuk 29 515, nr. 369).
[11] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De bovenstaande acties van DNB en de AFM zijn wat mij betreft een goede eerste stap om de bestaande moeilijkheden bij het proces tot het verkrijgen van een vergunning weg te nemen. Tegelijkertijd hebben ze tot doel om beter aan te sluiten bij de (technologische) ontwikkelingen in de markt en het zo goed mogelijk van dienst zijn van (nieuwe) marktpartijen. In dit kader vind ik het belangrijk dat
niet alleen DNB en de AFM intensief samen optrekken, maar dat ook andere relevante overheidsinstanties hier door de toezichthouders bij worden betrokken, zoals de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens. De ontwikkeling van technologische innovatie in de financiële sector roept namelijk ook nieuwe (toezicht)vragen op inzake marktordening[12] en veiligheid van privacygevoelige informatie.

Aanpassing wettelijke beslistermijn

Een andere toetredingsbarrière die momenteel door aspirant-toetreders wordt ervaren, is de onzekerheid over de duur van het vergunningstraject. De huidige beslistermijn is voor het verlenen van bankvergunningen onrealistisch kort. Zoals toegezegd in de kabinetsreactie van 4 november 2015 op het Actal rapport[13] en in het algemeen overleg van 16 december 2015[14], zal ik een wetswijziging voorstellen om de beslistermijn te verlengen. De wettelijke termijn voor het nemen van een besluit op de aanvraag voor een bankvergunning wordt met mijn wetsvoorstel gewijzigd van 13 in 26 weken. Hierdoor wordt de wettelijke termijn meer dan nu het geval is in overeenstemming gebracht met de daadwerkelijke duur van het vergunningtraject. Dit biedt aanvragers duidelijkheid. Bovendien wordt de kans op het opschorten van de beslistermijn – mede door de hiervoor genoemde procesverbeteringen – aanzienlijk kleiner en kan daarmee het vergunningstraject zelf in de praktijk worden bekort.

Met de aanpassing van de beslistermijn is rekening gehouden met het proces van besluitvorming door de ECB en wordt aansluiting gezocht bij andere EU lidstaten en het Europese kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD IV.

2. Differentiatie in vergunningverlening

Tijdens het algemeen overleg «Regeldruk bij nieuwe toetreders» van 16 december 2015, heb ik toegezegd om samen met DNB de mogelijkheden in kaart te brengen om binnen en buiten het huidige wetgevende kader vergunningen te verstrekken op basis van specifieke activiteiten, en de mogelijkheden te bekijken om tijdelijke of voorwaardelijke vergunningen mogelijk te maken.[15] In aanvulling hierop heeft uw Kamer mij opgeroepen te verkennen of de vergunningprocedure en -eisen voor nieuwe toetreders naar Brits voorbeeld vormgegeven kunnen worden.[16] Onderstaand kom ik op deze toezegging en motie terug.

Eén van de belemmeringen waar de aspirant-toetreders op dit moment tegen aan lopen is het huidige «one size fits all» vergunningenstelsel dat DNB voor banken hanteert. Het is tot nu toe gebruikelijk dat DNB zogenaamde universele bankvergunningen verstrekt. Hierin zijn de twee bancaire kernactiviteiten – het aantrekken van opvorderbare gelden en het uitzetten van kredieten – leidend. Uitvoering van *beide* kernactiviteiten is een vereiste om in aanmerking te komen voor een reguliere bankver-

[12] Hierover zal de ACM binnenkort een *call for input* publiceren.
[13] Kamerstuk 29 515, nr. 369.
[14] Kamerstuk 29 515/ 32 013, nr. 376.
[15] Kamerstuk 29 515/ 32 013, nr. 376.
[16] Gewijzigde motie van de leden Koolmees en Aukje de Vries, d.d. 6 oktober 2015 (Kamerstuk 34 300, nr. 63).

gunning. Ook wanneer de activiteiten van het voorgenomen bedrijfsmodel beperkt zijn, wordt een vergunning in beginsel verstrekt voor alle (bancaire) activiteiten.[17] Voor spelers met een universeel bankmodel is dit model logisch. Echter, bij toetreding van nieuwe partijen moet rekening worden gehouden met kleinere spelers die een beperkt, gespecialiseerd, dienstenpakket aanbieden.

De afgelopen tijd is, in samenwerking met DNB en de AFM, het huidige vergunningenbeleid tegen het licht gehouden en zijn de mogelijkheden verkend om te komen tot meer differentiatie in vergunningen. Hieruit zijn de volgende drie voorstellen gekomen, waar de toezichthouders ook in hun discussiedocument op ingaan.

a. Regulatory Sandbox («proeftuin»)

Naar analogie van de *regulatory sandbox*, zoals gelanceerd door de Britse gedragstoezichthouder *Financial Conduct Authority* (FCA) en die op 9 mei jl. in het VK van start is gegaan, komen de toezichthouders met het voorstel om ook in Nederland een *regulatory sandbox* in te richten.

Bij een *regulatory sandbox* wordt een gecontroleerde omgeving gecreëerd waarin een partij – voor een beperkte tijd, met een beperkt aantal geselecteerde cliënten en met waarborgen tegen financiële risico's voor deze cliënten en de financiële stabiliteit – een nieuw innovatief product of dienst kan vormgeven en testen. Een partij ontvangt in dit kader een beperkte vergunning op maat, waarbij wordt beoordeeld welke toezichtvereisten essentieel zijn voor een verantwoorde test en wordt aangegeven welke vereisten tijdelijk kunnen worden ontheven om de test mogelijk te kunnen maken. Een *regulatory sandbox* biedt hiermee nieuwe spelers de gelegenheid om innovatieve producten of diensten te testen, vooruitlopend op een tijdrovend vergunningstraject. Bijkomend voordeel is dat een partij tijdens de experimentele fase al kan starten met de vergunningsaanvraag (als de partij zijn activiteiten wil voorzetten), waardoor dit proces sneller kan verlopen. Een dergelijke omgeving biedt bestaande partijen[18] tevens meer ruimte om binnen de verleende vergunning te experimenteren met innovatieve ideeën, ook als deze niet volledig aansluiten op het bestaande toezichtregime.

In hun discussiedocument geven de toezichthouders aan dat een *regulatory sandbox* vraagt om heldere criteria en randvoorwaarden en een *case-by-case* beoordeelding door DNB of de AFM. Beide uitgangspunten onderschrijf ik.

b. Vergunning onder voorwaarden («(bank)vergunning light»)

Een tweede voorstel tot differentiatie is om een nieuwe toetreders een «vergunning onder voorwaarden» te geven. In deze variant wordt een vergunning verstrekt, ook als nog niet aan alle uiteindelijke vergunningsvoorschriften is voldaan. Wel gelden dan beperkingen en voorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van de (mate waarin) marktactiviteiten zijn toegestaan of het voorschrift om bepaalde software nog te ontwikkelen. Deze vergunning onder voorwaarden is te vergelijken met de *mobilisation scheme* zoals in het VK wordt gebruikt.[19]

---

[17] Activiteiten die op grond van Bijlage I van de CRD IV zijn toegestaan.

[18] Voor banken is de «regulatory sandbox» niet mogelijk omdat deze instellingen onder SSM aan alle op de door hun verrichtte activiteiten van toepassing zijnde vergunning- en toezichteisen moeten voldoen.

[19] Tijdens het algemeen overleg «Regeldruk bij nieuwe toetreders» van 16 december 2015 (Kamerstuk 29 515/ 32 013, nr. 376) ook wel aangeduid als «bankvergunning light».

De voorwaardelijke vergunning stelt ondernemingen vervolgens in staat de bedrijfsvoering in te richten voordat zij marktactiviteiten gaan ontplooien. Zo geeft
deze variant, voorafgaand aan het aangaan van omvangrijke investeringen bij het opzetten van een bedrijf, zekerheid aan toetreders over de (voorwaardelijke) vergunningverlening. Ook biedt het de mogelijkheid om de benodigde specificaties te verkrijgen van toekomstige dienstverleners en toeleveranciers om de eigen IT-systemen te kunnen bouwen. Tevens zal een voorwaardelijke vergunning de toegang tot financiers verbeteren vanwege het reële vooruitzicht op een volwaardige vergunning.

Hierbij is het belangrijk op te merken dat de toezichthouder kan differentiëren door *beperkingen* te stellen aan de activiteiten die een partij mag uitvoeren, waarmee de toezichthouder dan ook meer toegesneden eisen kan stellen aan de wel *toegestane* activiteiten. In het voorbeeld van een bank, zou DNB dan niet een vergunning voor alle bancaire werkzaamheden verlenen, maar enkel ten aanzien van de specifieke activiteiten die daadwerkelijk door de nieuwe toetreder worden verricht. Wanneer bij een voorwaardelijke vergunning beperkingen zijn opgelegd ten aanzien van toegestane activiteiten, en de partij er structureel voor kiest zich te beperken tot die activiteiten, zal een partij op die manier de facto beschikken over een «deelvergunning» of een «vergunning op maat». De markttoegang kan ook in zo'n scenario worden vergemakkelijkt, omdat de toezichthouder de beoordeling van de vergunningaanvraag toetst aan de hand van de (beperkte) aard, omvang, risico's en complexiteit van de voorgenomen werkzaamheden. Dit kan ertoe leiden dat een vergunning sneller en eenvoudiger kan worden verleend en dat het vergunningstraject korter wordt.

De toezichthouders zullen ten aanzien van de verdere vormgeving en het gebruik van de voorwaardelijke vergunning en de deelvergunning, in samenspraak met de markt, een ondersteunend beleidskader uitwerken.

c. Opt-in vergunningen («vrijwillige bankvergunning»)

Een derde optie betreft opt-in vergunningen of de zogeheten vrijwillige bankvergunning, zoals deze nu al wettelijk is opgenomen in art. 3:4 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het verschil met een reguliere bankvergunning is dat deze vergunningen gebaseerd zijn op uitvoering van slechts één van beide bancaire kernactiviteiten (het aantrekken van opvorderbare gelden of het uitzetten van kredieten). De mogelijkheid om een opt-in vergunning te verstrekken is echter voornamelijk bedoeld als overgangsregime tussen de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) uit 1992 en de Wft. In beginsel geeft DNB dan ook geen (nieuwe) opt-in vergunningen af. Dit neemt niet weg dat deze optie een basis zou kunnen vormen voor een «vergunning op maat» naar één van de twee kernactiviteiten.

De opt-in vergunning kent op dit moment een a en een b-variant. Onder de a-variant dienen partijen voor eigen rekening kredieten te verstrekken, maar is het aantrekken van opvorderbare gelden van consumenten verboden (financiering verloopt dan via de *wholesale* kapitaalmarkt). Met een dergelijke opt-in vergunning kan een partij dus, los van het aantrekken van deposito's, dezelfde activiteiten verrichten als reguliere banken. Onder «b-variant» mag men zich financieren met opvorderbare gelden van consumenten, maar is het verboden om kredieten te verstrekken. Onder beide vergunningen is in beginsel het kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD-IV onverkort van toepassing.

Vanwege deze uitsplitsing naar kernactiviteit verschillen deze vergunningen op een aantal punten kenmerkend van een reguliere bankvergunning. Ten eerste is het DNB zelf (in plaats van de ECB) die deze opt in-vergunningen verleent. De opt-in vergunning levert daarom geen zogenoemd «Europees-paspoort» op (en diensten op de verleende vergunning kunnen alleen in Nederland aangeboden worden). Ten tweede geldt voor partijen onder een opt-in vergunning, in tegenstelling tot reguliere banken (als bedoeld in artikel 2:11 van de Wft), geen verplichte deelname aan het depositogarantiestelsel (DGS) uit hoofde van de DGS-richtlijn. Ten derde hebben partijen met een b-variant opt-in vergunning geen toegang tot TARGET 2.[20] Dit volgt uit de TARGET2-NL Voorwaarden, waarin beschreven staat dat alleen partijen met een reguliere bankvergunning en partijen met een «variant- a opt-in»-vergunning toegang krijgen tot TARGET 2. In onderstaande tabel staan alle facetten van beide typen opt-in vergunningen nog even op een rijtje:

Opt-in vergunning	Kernactiviteit	Overige activiteit	DGS	Target 2
Variant a	Het voor eigen rekening verstrekken van kredieten	Financiering via de *wholesale* kapitaalmarkt (niet publiek)	Verplichting uit DGS richtlijn niet van toepassing	Toegang tot Target 2-NL
Variant b	Het aantrekken van opvorderbare gelden van publiek	Het (bedrijfsmatig) voor eigen rekening verrichten van beleggingen	Verplichting uit DGS richtlijn niet van toepassing	Geen toegang tot Target 2-NL

Ook met betrekking tot de (vormgeving en nadere uitwerking van de) opt-in vergunning zal DNB het beleidskader – mede gebaseerd op input naar aanleiding van de consultatie van het discussiedocument – nader invulling geven. Indien nodig zal wet- en regelgeving vervolgens worden aangepast.

Depositobank

Uw kamer heeft mij via een motie van het lid Koolmees c.s in het debat over het burgerinitiatief «Ons Geld»(Handelingen II 2015/16, nr. 65, item 10)- gevraagd te onderzoeken hoe de huidige wetgeving voor vergunningverlening moet worden aangepast om een depositobank mogelijk te maken.[21]

De hierboven beschreven «variant-b opt-in»-vergunning zou wellicht een mogelijkheid zijn voor een depositobank, dat wil zeggen een partij die wel deposito's aan wil trekken maar geen kredieten wil uitzetten. Een dergelijke instelling zal dan echter i) haar activiteiten tot Nederland moeten beperken, ii) de deposito's van haar klanten vallen niet automatisch onder het DGS en hierover moet de instelling duidelijk naar de klanten communiceren en zal hiervoor een volwaardig alternatief moeten bieden en iii) de instelling zal geen toegang hebben tot TARGET 2.

Welk type vergunning mogelijk het beste zou passen bij een depositobank, zal mede worden bepaald door de input van de markt op het consultatiedocument van DNB en de AFM. Daarnaast biedt de *regulatory sandbox* bij uitstek de mogelijkheid voor een depositobank om te

[20] Dit systeem van de ECB wordt gebruikt voor eurobetalingen binnen Europa. Het systeem zorgt voor verevening van girale betalingen in euro met afwikkeling in centrale-bankgeld.
[21] Motie van het lid Koolmees c.s., d.d. 16 maart 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 346, nr. 13).

experimenteren met hoe een dergelijke instelling kan worden vormgegeven en aan welke eisen dan voldaan moet worden.

Exit strategie

Bij alle drie de bovenstaande voorstellen van DNB en de AFM, die hen in staat zal stellen om op structurele basis gedifferentieerdere vergunningen te kunnen verlenen aan nieuwe (innovatieve) toetreders, benadrukken de toezichthouders in hun discussiedocument terecht het belang van een goed exitplan. Dit exitplan moet door de onderneming worden opgesteld en dient te voorzien in een plan voor een ordentelijke marktuittreding, mocht de toetreding uiteindelijk geen succes blijken te zijn. Op het moment dat een onderneming beschikt over een goed exitplan, zorgt dit ervoor dat in een faillissement de maatschappelijke onrust en de gevolgen voor de (betrokken) consumenten beperkt blijven. Vergunningverlening kan dan daardoor gemakkelijker plaatsvinden. Het exitplan zal als generieke voorwaarde voor alle hierboven geschetste vergunningen gelden. DNB en de AFM zullen de aspecten waaraan een exitplan moet voldoen op korte termijn nader uitwerken.

Innovatiebestendige (toekomstige) wet- en regelgeving

Als uitgangspunt bij deze nieuwe voorstellen hebben de toezichthouders zoals gezegd de bestaande wet- en regelgeving genomen. Oftewel wat is mogelijk binnen het bestaande juridische kader. Voor de langere termijn is het goed om zowel nationaal als Europees de mogelijkheden in kaart te brengen hoe wet- en regelgeving innovatiebestendiger ingericht kan worden. Op dit moment loopt binnen het Ministerie van Financiën een project tot verkenning van een herziening van de Wet op het financieel toezicht (Wft) waarin dit uitgangspunt zal worden meegenomen.[22]

3. Proportionele behandeling van kleine (innovatieve) spelers

Naast het meer kunnen differentiëren naar type vergunning, om zo te kunnen inspelen op de karakteristieken van nieuwe toetreders, kan proportioneel toezicht behulpzaam zijn om het *too small to comply* dilemma te voorkomen. Onderstaand staan de maatregelen opgesomd die hieraan kunnen bijdragen.

Proportionele toepassing (prudentiële) regels banken

Het kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD-IV kent een lidstaatoptie waarbij het vereiste minimumbedrag aan eigen vermogen voor kredietinstellingen omlaag gebracht kan worden van € 5 miljoen tot een minimum van € 1 miljoen. Van deze optie zal ik, voor een nog af te bakenen groep met een beperkt en niet complex bedrijfsmodel, gebruik gaan maken.
DNB is hiervoor momenteel een beleidskader aan het uitwerken, waarin ook de samenhang met de gedifferentieerde vergunningen («bijvoorbeeld bij de vergunning onder voorwaarden») meegenomen wordt. Naast een meer proportionele toepassing van het minimum eigen vermogen, bekijkt DNB in haar beleidskader ook in hoeverre eisen met betrekking tot de liquiditeit en solvabiliteit in de voorwaardelijke fase gedifferentieerd(er) toegepast kunnen worden. De hogere Nederlandse leverage ratio eis en extra buffereisen voor grote banken blijven onverminderd van belang.

Ik zal me in Europa daarnaast blijven inzetten voor de proportionaliteit van nieuwe en bestaande EU-regelgeving voor kleine, veelal innovatieve partijen. Dit zal ik ook meenemen bij de eerstvolgende aanpassing van de

[22] Ook in het Actieplan FinTech (punt 10) van Kamerlid Aukje de Vries wordt hier op gewezen.

Europese kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD-IV, waar naar verwachting eind dit jaar of begin volgend jaar een voorstel voor gepubliceerd zal worden door de Commissie[23]. Hierbij zal ik ook de ervaringen in Nederland met betrekking tot het prudentiële kader voor kredietunies meenemen.

Geschiktheidstoets

Nieuwe spelers, met een innovatief bedrijfsmodel, worden vaak bestuurd door personen die geen traditionele bancaire achtergrond hebben. Alhoewel een minimum aan basiskennis van financiële dienstverlening een vereiste is om een financiële instelling aan te sturen of daarop toezicht te houden, vraagt deze ontwikkeling om een vernieuwende, meer proportionele toetsing. De toezichthouders zullen dan ook bij deze (proportionele) toetsing van de nieuwe speler niet alleen kijken naar de rol van de betreffende persoon maar ook naar het type instelling waar hij of zij deze rol vervuld. Bovendien speelt de collectieve geschiktheid van een bestuur hier een belangrijke rol. Zo is het binnen de huidige regelgeving mogelijk dat een IT-technisch onderlegd persoon bestuurder wordt van een instelling. Voorwaarde daarbij is dan wel dat een andere persoon binnen het bestuur beschikt over compenserende kennis van financiële risico's en financiële regelgeving en dat een inwerkprogramma en/of opleidingsplan wordt gevolgd. Het is daarom niet altijd noodzakelijk om een «traditionele» bankier als (een van de) bestuurder(s) te hebben.

Toezichtskosten

Tijdens het algemeen overleg «Regeldruk bij nieuwe toetreders» van 16 december 2015 heb ik aan Kamerlid Aukje de Vries toegezegd de mogelijkheid te bekijken om starters tijdelijk vrij te stellen van het betalen van (een deel van) de toezichtkosten.[24] Bij het wegvallen van de overheidsbijdrage, tijdens de herziening van de Wet bekostiging financieel toezicht, zijn per 1 januari 2015 kleine (bestaande) partijen ontzien bij de stijging van hun kosten van doorlopend toezicht: ten opzichte van de grote partijen betalen zij relatief weinig. Ook nieuwe kleine toetreders zullen hier dus van profiteren. Bovendien zijn ook in de Regeling bekostiging financieel toezicht 2016 de kleine partijen ontzien. Deze Regeling heb ik, met begeleidende brief, op donderdag 2 juni jl. aan uw Kamer gestuurd.[25]
Het instemmen met het tijdelijk vrijstellen van toetreders zou er daarnaast toe leiden dat bestaande vergunninghouders – ook de kleinere – moeten betalen voor de kosten van het toezicht op nieuwe toetreders. Tot slot zou door dit voorstel een onderscheid worden gecreëerd tussen nieuwe en bestaande partijen. Hierdoor kan de indruk worden gewekt dat bestaande partijen minder zouden investeren in innovatie. Innovatie dient echter over de gehele breedte van de financiële sector te worden gestimuleerd en niet slechts moeten worden beperkt tot het ontzien van nieuwe partijen bij het doorberekenen van doorlopende toezichtkosten.

---

[23] De Commissie heeft aangegeven dat proportionaliteit een belangrijk uitgangspunt zal zijn bij deze herziening. Deze herziening zal daarnaast ook een aantal andere onderwerpen meenemen, zoals de uitwerking van de (al eerder aangekondigde) Europese leverage ratio eis en de Net Stable Funding Ratio (NSFR) liquiditeitseis. Zie voor meer informatie http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16–1788_en.htm.
[24] Kamerstuk 29 515/ 32 013, nr. 376, 23.
[25] Gepubliceerd in Stcrt. 2016, nr. 29150 en Kamerstuk 33 957, nr. 23

Secundair (concurrentie) mandaat DNB en de AFM

In het algemeen overleg van 17 maart jl. inzake de FinTech ontwikkelingen, heb ik toegezegd in deze brief nog terug te komen op de vraag of aan DNB en de AFM niet een opdracht, verzoek, of zelfs (secundair) mandaat moet worden gegeven om de concurrentie en diversiteit in de financiële sector te bevorderen.[26] Dit zou de toezichthouders kunnen helpen om meer aandacht te schenken aan het vergemakkelijken van de toelating van kleine (innovatieve) marktpartijen.

In het VK kennen op dit moment de evenknieën van DNB en de AFM (de *Prudential Regulation Autority* en de *Financial Conduct Authority*) een dergelijke doelstelling. Het is zoals gezegd bedoeld om de toezichthouders te helpen om haar beleid en toezicht op een manier in te richten die de concurrentie bevordert. De secundaire doelstelling om effectieve concurrentie te faciliteren en te bevorderen is daarbij in het VK duidelijk ondergeschikt en ondersteunend aan de primaire doelstelling.

Ik zie op dit moment geen reden om voor DNB en de AFM een dergelijke doelstelling wettelijk vast te leggen. Concurrentie kan bijdragen aan de beschikbaarheid van financiële diensten en producten tegen redelijke kosten, aan keuzevrijheid voor consumenten, en aan stabiliteit van de financiële sector, wanneer de juiste voorwaarden in acht worden genomen. Met de in deze brief en in het discussiedocument van de toezichthouders[27] beschreven concrete acties en maatregelen wordt mijns inziens een forse stap in de goede richting gezet.

Een secundaire doelstelling zou daarnaast de primaire toezichtsdoelstellingen kunnen bemoeilijken. Dit geldt in het bijzonder voor het bevorderen van de financiële stabiliteit en het beschermen van klanten. Wanneer DNB en de AFM concurrentieoverwegingen mee moet wegen bij toetsingen en vergunningverlening, zou dit afbreuk kunnen doen aan een strikt prudentieel toezichtregime dan wel de bescherming van klanten, hetgeen mogelijke stabiliteitsconsequenties en vertrouwenseffecten tot gevolg heeft. Bovendien hebben we in Nederland de ACM die zich als toezichthouder primair met concurrentie bezig houdt. De ACM heeft als missie het bevorderen van kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten en creëert kansen door oneerlijke concurrentie te bestrijden en toetreding tot de markt voor nieuwe aanbieders te vergemakkelijken.

Conclusie

De concrete maatregelen en acties die in deze brief staan beschreven hebben tot doel zo optimaal mogelijk te kunnen inspelen op technologische innovatie in de financiële sector en gebruik te kunnen maken van de potentiële voordelen die technologische innovatie biedt: betere dienstverlening, lagere kosten, meer transparantie over kwaliteit en prijzen, en een hogere efficiëntie.[28]

Ik ondersteun dit door de mogelijkheden te verkennen om ook wet- en regelgeving innovatiebestendiger in te richten, zoals bij de herziening van de Wft. Daarnaast vind ik het belangrijk om te constateren dat DNB en de AFM actief de handschoen hebben opgepakt en de kritiek hebben omgezet in concrete acties en initiatieven om technologische innovatie in de financiële sector te accommoderen. Op basis van de input van de markt op de voorstellen uit hun discussiedocument, zullen DNB en AFM

[26] Kamerstuk 32 013, nr. 126.
[27] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[28] http://www.financieelstabiliteitscomite.nl/nl/nieuws/nieuwsbericht/41.

voor het einde van dit jaar over de nadere invulling en vormgeving van deze voorstellen communiceren.

Ik zal dit proces nauwlettend blijven volgen en indien er signalen zijn – bijvoorbeeld via een marktpartij, de Special Envoy of via uw Kamer – van voorbeelden waarbij er in het hele proces van vergunningverlening toch nog onnodige barrières worden opgeworpen, zal ik dit bij de toezichthouders onder de aandacht brengen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

BIJLAGE 1: OVERZICHT ACTIES EN MAATREGELEN

Actie/maatregel/initiatief:	Wie?
1. Benoeming Special Envoy FinTech	MinFin/EZ
2. Aanpassing wettelijke beslistermijn	MinFin
3. Proportionele toepassing kapitaal- en liquiditeitseisen	MinFin
4. Proportionele toepassing geschiktheidstoets	AFM en DNB
5. Oprichting InnovationHub	AFM en DNB
6. Actief de dialoog zoeken met marktpartijen.	AFM en DNB
7. Meer en beter toegankelijke informatie omtrent vergunningen, die aansluit bij de informatiebehoefte uit de markt.	DNB
8. Verbeteren van het interne proces voor de behandeling van vergunningaanvragen.	DNB
9. Digitaal loket voor het aanleveren van documenten en formulieren voor markttoetreding.	DNB
10. Oprichting Stuurgroep Innovatie (DNB) en programmateam «Innovatie en Fintech» (AFM).	DNB
11. Werken aan toegankelijke website.	AFM
12. Oprichting speciaal crowdfundingteam om algemene vragen en vergunningaanvragen spoedig en adequaat te kunnen behandelen.	AFM

Bijlage 2: Tabel met overzicht voorstellen voor een toekomstbestendig vergunningstelsel

Type vergunning:	omschrijving	Karakteristieken
a. Regulatory Sandbox	– Een gecontroleerde omgeving voor het testen van innovatieve financiële producten, -diensten en bedrijfsmodellen. – Instemming van de toezichthouder vereist en elk experiment wordt *case by case* door de vergunningverlenende toezichthouder beoordeeld.	– Het biedt ondernemingen ruimte om binnen de bestaande vergunning te experimenteren met innovatieve ideeën als deze niet volledig aansluiten op het bestaande toezichtregime. – Door de nauwe betrokkenheid van de toezichthouders kunnen de maatregelen van de onderneming om aan alle vergunning- en toezichtvereisten eisen te voldoen, adequaat worden voorbereid en ten uitvoering gebracht.
b. Vergunning onder voorwaarden	– Een beperkte vergunning die voldoet aan alle daarbij horende vergunningvereisten, met mogelijkheid van doorgroei naar een alomvattende vergunning.	– Stelt ondernemingen in staat de bedrijfsvoering in te richten voordat zij marktactiviteiten gaan ontplooien. – Geeft toetreders zekerheid over de (voorwaardelijke) vergunningverlening voorafgaand aan het aangaan van omvangrijke investeringen (IT-systeem). – Geeft betere toegang tot financiers vanwege het reële vooruitzicht op een volwaardige vergunning.
c. Opt-in vergunningen	– Een vrijwillige bankvergunning.	– Deze vergunningen zijn gebaseerd op uitvoering van slechts één van beide bancaire kernactiviteiten (het aantrekken van opvorderbare gelden of het uitzetten van kredieten). Kan een basis vormen voor een «vergunning op maat» naar de kernactiviteit.